

# 지방분권 관점에서의 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도 개편



A Reorganization of the Social Security Coordination System from the Perspective Decentralization

김홍환 | 한국지방세연구원 연구위원

역대 정부와 유사하게 문재인 정부에서는 지방분권을 국정과제의 하나로 채택하였으나 다른 점은 이를 위한 정책을 적극적으로 추진하고 있다는 점이다. 따라서 지방분권 관점에서 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도의 개편 방안을 모색하는 것은 의미가 있다. 이에 이 글에서는 지방분권에 대한 개념 정립, 정부 간 재정관계, 정책 유형과 지방자치권, 국가·자치사무 구분과 각 사무의 특징 등에 대해 검토하고 이를 바탕으로 협의·조정 제도의 개편 방안을 살펴보았다. 검토 결과, 지방분권의 개념은 지방자치 강화를 위한 중앙 권한의 지방 이양으로 한정할 수 있다. 이러한 전제하에 협의·조정 제도를 합법성 중심의 사전 협의와 정책 목적 실현을 위한 사후 지원 등으로 개편할 것을 제안하였다.

## 1. 들어가며

2000년대 후반 들어 우리 사회의 발전과 함께 사회안전망 구축이라는 정치적 요구에 따라 사회복지 분야 재정지출이 급격히 확대되었다. 특히 저출산·고령화 현상이 사회 문제로 인식되면서 사회복지 분야 재정지출의 대부분이 이 부문에 투입되었다. 정치권에서는 2000년대 후반에 현

재 기초연금의 전신인 기초노령연금을 도입하였다. 또한 2010년대에 들어서 저출산 현상의 원인과 관련해 ‘육아의 어려움’에 초점을 맞추었기에 여야를 막론하고 앞다투어 영유아보육 부문에 대한 막대한 예산 증액을 선거 공약으로 제시하였고, 이는 실제 정책과 예산으로 반영되었다.

이러한 복지 예산의 증가는 2010년대 초중반 중앙정부와 지방정부 간 재정 갈등의 원인이 되

었다. 우리나라 사회복지 분야의 예산 지출 구조는 중앙정부의 보조금에 따라 지방정부의 대응 자금을 요구하는 정률 보조 형태로 운영되기 때문이다. 정률 보조 형태에서는 중앙정부가 예산 규모를 증가시키면 지방자치단체도 이에 비례하여 증가하게 된다. 실례로 행정안전부 자료 기준으로 영유아보육사업 예산을 살펴보면 지방비는 2008년 8000억 원 규모에서 2013년 3조 6157억 원으로 5년간 4.5배 이상 확대되었다. 같은 기간 국비는 1조 1030억 원에서 3조 4792억 원으로 증가했다.<sup>1)</sup>

이러한 중앙·지방 간 재정 갈등의 원인이 중앙정부에 의한 재정지출 확대에 있었다면, 2010년대 중반 이후에는 지방정부의 사회복지지출에 대한 사무 권한 갈등이 발생하게 된다. 주요 사례가 성남시의 청년배당과 서울특별시의 청년수당이다. 즉, 재정력이 상대적으로 우수한 지방정부가 새로운 복지사업을 실시하고자 하는데, 중앙정부는 이를 다소 부정적인 것으로 간주하여 사회복지 사무의 권한에 대한 갈등이 생겼다. 중앙정부의 제어 수단은 「사회보장기본법」 제26조 제2항에 따른 사회보장제도 신설·변경에 따른 협의 제도였다. 이는 “국가와 지방자치단체는 사회보장 제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영

향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호 협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.”(사회보장기본법 제26조 제1항)라고 규정된 법문에서 ‘사회보장급여의 중복 수령 방지’에 정책의 초점을 둔 것이다.<sup>2)</sup> 이러한 경향은 현재에도 지속적으로 영향을 미치고 있는데, 이른바 ‘줬다 뺐는 기초연금’이다. 기초생활수급 노인에게 기초연금 10만 원을 지급하기 위해 2019년 예산 수립 과정에서 4102억 원을 배정하였는데, 이는 여야 간 예산안 협상 과정에서 배제되었다. 즉, 기초연금 30만 원을 받게 되더라도 기초생활수급자는 생계급여에서 30만 원이 삭감된다.<sup>3)</sup> 정리하면, 사회보장급여의 중복을 방지하기 위해, 어떤 사회보장제도에 추가적 급여가 발생하면 다른 사회보장제도의 보장 금액을 낮춰 급여 수준을 유지하고자 한 것이다. 지방정부에 대한 사회보장 신설·변경 협의 제도 역시 이와 성격이 유사한데, ‘사회보장급여의 중복 방지’(사회보장기본법 제26조 제1항)가 주된 목적 중 하나이기 때문이다.

이러한 사회보장 신설·변경 협의 제도가 중앙정부와 지방정부 간 사회복지 사무 권한에 대한 갈등의 요인이 되는 만큼 여기에서 초점을 두고 있는 이론인 지방분권과 정부 간 재정관계 관점에서 어떠한 의미를 가지는지 살펴보는 것이 이

1) 2008년 행정안전부, 2009~11년 지방비 부담률 50.6%(보건복지부 기준)로 추산하였다.

2) 2000년대 후반 다문화 정책을 중심으로 개별 부처에서 유사·중복 사업을 다수 편성하여 하나의 다문화가정이 유사·중복적인 복지서비스를 받는 사례가 발생하였고, 이에 따라 사회복지 분야 유사·중복에 대한 문제가 언론으로부터 강력하게 제기되었다는 점에서 정책의 필요성이 인정된다.

3) ‘빈곤노인기초연금연대 규탄 성명’에서 발췌하였다. 다만 이후 ‘월 10만 원 지급’에 대해서는 합의가 이루어졌다.

글의 목적이다. 또한, 사회복지 사무에 대한 자치권 침해 관련 논의에서 국가·자치사무 구분에 대해서도 논의가 필요하다. 이에 제2장에서는 지방분권, 정부 간 재정관계 등에 관한 이론적 측면을 살펴보고, 제3장에서는 우리나라 사무 구분 체계의 관점에서 복지 사무의 성격과 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도에 대해 살펴보고자 한다. 제4장에서는 이러한 논의에 근거하여 바람직한 사회보장 신설·변경 협의 제도의 개편 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 지방분권과 정부 간 재정관계

### 가. 지방분권의 의미

지방분권은 다양한 관점에서 접근할 수 있다. 먼저, 개념을 중심으로 한 접근에서는 제도분권과 재정분권으로 구분한다. 제도분권 관점에서는 정치적 분권(devolution), 권한위임(delegation), 지방분권(decentralization) 등으로 구분하기도 하고(O'Neill, 2005), 분권의 내용을 구성 요소로 하여 정치, 재정, 규제 등으로 나누어 접근하는 시각도 있다(Schneider, 2003, pp. 44-46). 또한 재정적 요소를 따로 구분하지 않고 자치적 분권과 행정적 분권으로 구분하기도 한다(최병대, 2013, p. 7). 따라서 지방분권의 개념을 거시적 관점에서 정치권력의 권한 배분이나(Manor, 1999, p. 1) 정부를 개혁하는 수단 등으로 보는 경우도 있고(Faguet, 2004, pp. 867-893), 미시적으로 정부 간 관계에 초점을 두어 중앙정부

와 지방정부 간 권한의 배분 또는 권한 분산화로 개념을 한정하기도 한다(Smith, 1985; 최영출, 2013, p. 370).

이 외에도 정치구조 차원에서의 접근을 살펴보면, 정부 간 관계의 역동성에 초점을 두어 중앙정부로부터 지방정부로 권한이 이전되는 정부 구조상의 변화라고 하기도 하며(Ahmad, 2008, p. 3), 지방분권 측정을 염두에 두는 연구에서는 중앙정부와 지방정부 간 권한 배분의 상태(김익식, 1990, p. 1378), 국가의 지리적 계층구조상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도(Smith, 1985), 중앙정부와 지방정부 간의 권한 배분 관계로서 통치상의 권한이 지방정부에 분산되어 있는 체제(최병대, 2013, p. 7) 등으로 정의하였다. 특히 국가 운영의 민주성을 강조하는 시각에서는 “행정의 민주성 제고를 위해서는 주민의 뜻에 따른 공공행정을 수행하는 지방자치가 실현되어야 하며 지방분권은 이러한 지방자치가 실질적으로 구현될 수 있게 하는 과정”이라고 하였다(김석태, 2013, pp. 1-24).

경제학적 관점에서 정부 간 관계를 연구한 일련의 사조를 재정연방주의라고 하는데 이는 재정분권(fiscal decentralization)에 초점을 둔다. 이들은 재정분권에 대해 작고 효율적인 정부(공공 부문)를 가져온다고 주장한다(Oates, 1972, pp. 14-20). 즉, 지방정부가 재정적 권한을 행사할 경우 그 재정 사용에 대해 주민의 통제권이 강화되므로 서비스 공급 측면에서는 효율성이 제고되고, 따라서 공공지출 측면에서 효과성이 확보

된다는 것이다. 공공경제학 측면에서도 이와 유사한 관점에서 재정분권에 대해 접근한다. Brennan & Buchanan(1980)은 리바이어던 모델(Leviathan model)을 설정하는데, “정부는 조세수입의 극대화를 통해 시민들을 착취하는 독점적 존재”라고 묘사하고 있다. 따라서 정부는 독점적 지위를 가지므로 지속적으로 그 규모가 증대되는데, 재정 권한의 지방 이양은 이러한 정부 팽창을 제한하는 기제가 된다고 보았다. 또한, 재정분권을 통해 지방정부가 재정 권한을 가지게 되면 지방 공공재 생산 과정에서 자유시장에서의 경쟁과 유사한 경쟁이 촉진되어 공공서비스의 생산 효율화가 가능할 것으로 보았다. 특히 불필요한 재정지출이 축소됨에 따라 세율도 인하된다고 주장하였다.

지방분권에 대한 논의를 종합하면 크게 범위와 접근 방식, 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 범위 측면을 살펴보면, 지방분권을 국가 운영 체계라는 거시적 관점에서 민주성과 효율성의 구현 수단으로 보는 시각과, 미시적인 관점으로 정부 간 관계에서 중앙정부와 지방정부 간의 권한 배분으로 보는 시각으로 구분된다. 다음으로, 접근 방식 측면에서 살펴보면, 지방분권을 추구해야 할 가치로 보는 시각과 관찰 대상으로 보는 시각으로 구분할 수 있다. 이러한 접근 방식의 차이에 따라 전자는 ‘어떻게’라는 처방에 초점을 두고 후자는 ‘현재 상태’에 관심을 둔다. 다만, 지방분권에 대한 다양한 논의에서의 핵심이 ‘중앙정부와 지방정부 간 권한 배분’ 또는 ‘지방정부의 권한의

정도’라는 점은 확실하다. 또한, 지방분권이 지방 자치에 대한 가치판단을 하지 않더라도 지방자치를 위한 정책 수단이라는 점은 분명하다. 따라서 이 글에서는 지방분권을 ‘지방자치 강화를 위한 중앙정부 권한의 지방정부로의 이양 정도 또는 과정’으로 한정하고자 한다.

#### 나. 정부 간 재정관계

정부 간 재정관계(inter governmental fiscal relations) 이론은 정부 간 관계론(IGR: Inter governmental relations)의 하위 이론이다. 따라서 정부 간 관계론에 대해 살펴볼 필요가 있다. 정부 간 관계라는 용어는 미국에서 사용되기 시작했는데 1930년대 연방정부와 주정부 간 관계가 급속히 개편되면서 등장하였고, 1940년대 들어서면서 학술논문을 통해 ‘정부 간 관계’라는 용어가 등장하였다(오재일, 2007, p. 563). 정부 간 관계라는 용어가 등장한 미국은 연방주의를 채택한 국가였기에 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 관계 변화가 논의의 중심이었다. 그러나 단일국가라 할지라도 중앙정부와 지방정부 간의 관계 변화에 대한 이러한 접근 방식은 유효하다고 할 수 있다. 따라서 유럽에서는 중앙정부와 지방정부 간 관계에 대해 지방정부가 중앙정부의 대리자적 역할에 그친다는 대리인 모델과 지방정부가 서비스 생산 주체이기에 중앙정부의 동반자적 역할을 수행한다는 동반자 모형이 제시되기도 하였다(Griffith, 1966, pp. 17-18).

미국에서의 정부 간 관계론은 1970년대 들어

D. S. 라이트(Wright)에 의해 집대성되었는데 그는 'Intergovernmental Relations: an Analytical Overview'라는 논문을 통해 정부 간 관계 유형을 세 가지로 제시하였다. 이른바 대등권위 모델, 중첩권위 모델, 포괄권위 모델 등으로, 연방정부와 주정부 및 지방정부 간의 권위 관계 및 형태를 기초로 정부 간 관계를 구분하였다(Wright, 1988, p. 40). 일본에서는 무라마쓰 미치오가 지방자치에 대해 다양한 연구를 하였는데, 일본의 정치·행정체제에 대해 전전·전후 단속론(戰前·戰後 斷絶論)을 주장하며 정부 간 관계가 수직적 행정 통제 모델에서 수평적 정치 경쟁 모델을 거쳐 상호 의존 모델로 전환되고 있다고 하였다(村松岐夫, 1987, p. 248; 오재일, 2007, pp. 573-575에서 재인용). 이 밖에도 영국에서는 로즈(Rhodes)가 중앙정부와 지방정부 간 관계를 권력 의존 모델(power-dependence model)로 설명하기도 하였다(Rhodes, 1983, pp. 14-34).

이러한 다양한 정부 간 관계에 대한 접근은 경험적 연구에 의해 진행되었는데 이는 정부 간 관계의 변화를 통시적 관점에서 고찰한 것을 의미한다. 즉, 사회·정치·경제 등의 변화 과정에서 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부에서도 상급 정부와 하급 정부 간의 관계가 어떻게 변화되었는가를 분석한 것이다. 분석의 기준은 다양하나 재정 권한이 중요한 기준이었다. 즉, 기존 정부 간 관계론에서 상호 의존 모델에 대한 설명을 살펴보면, 행정의 역할 확대와 함께 재정 수요가 확대되는데 이때 지방정부가 재정적 측면에서 중앙

정부에 의존할 수밖에 없다고 한다. 그런데 문제는 서비스 생산·전달 과정에서 재량이 발휘될 수밖에 없어 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존과 중앙정부의 지방정부에 대한 서비스 전달 관련 의존이라는 상호 의존 상태가 된다. 이에 중앙정부와 지방정부 간 재정적 의존과 권위에 더 초점을 두는 일련의 연구가 진행되었고, 이를 정부 간 재정관계에 관한 연구라 한다. 우리나라의 정부 간 재정관계에 대한 연구(김재훈, 2007; 김현아, 2008; 전상경, 2000, 정진현, 1996)에서도 국세·지방세 조정, 지방교부세, 국고보조금 등 정부 간 재정이전제도에 초점을 두고 있다.

### 3. 국가·자치사무의 구분

#### 가. 지방자치권과 정책 유형

지방분권이 지방자치 강화를 위한 중앙 권한의 지방 이양이라는 관점에서 사회보장제도를 논의하기 위해서는 지방자치권을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 「헌법」 제8장은 지방자치를 규정하고 있는데, 제117조와 제118조 등 2개 조문으로 구성되어 있다. 제117조에서는 지방자치단체의 권한과 종류를 정하고 있고, 제118조는 지방의회에 관해 규정하고 있다.

법학 분야의 지방자치권 관련 논의는 지방자치단체가 갖는 자치권의 본질에 대한 것을 중심으로 하는데, 고유권설과 전래권설이라는 양대 학설이 있다. 고유권설은 지방자치권이 인권과 같이 천부적으로 주어진 것이라고 보기 때문에



절대적으로 보호되어야 할 가치로 보는 반면, 전래권설은 지방자치권이 국가로부터 전래된 권한으로서 국가에 의해 그 권한의 범위가 제한될 수 있다고 보는 관점이다. 우리나라의 경우 지방자치법이 헌법과 법률 아래에서 행해질 수밖에 없으므로 전래권설이 통설로 지지되고 있다. 다만, 법학 분야 연구자들은 전래권설을 따르면서도 「헌법」 제117조 제1항에 지방자치제도가 보장되어 있으므로 지방자치단체의 자치권이 입법에 의해 본질적 내용의 변질이 초래되는 안 된다고 보고 있다. 헌법재판소의 판례에서는 지방자치제도의 본질적 내용으로 자치단체 보장, 자치 기능 보장, 자치사무 보장을 들고 있다.<sup>4)</sup>

지방자치단체의 본질적 자치권에 관해 김철수(2013, p. 1563)는 자치사무처리권, 재산관리권, 자치입법권으로 분류하고, 성낙인(2014, p. 644)은 지방자치의 권능적 요소로서 자치입법권, 자치조직권, 조치행정권, 자치재정권 등으로 나누고 있다. 허영(2013, p. 840)은 권한보다 기능에 초점을 두고 있는데, 이에 자치사무처리 기능, 자치재정 기능, 자치입법 기능으로 분류한다. 이러한 권한의 유형은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 자치권의 각 요소로 작용한다. 즉, 전설한 권한 중 어느 하나라도 보장되지 않는다면 지방자치권이 온전하게 행사될 수 없다는 것이다. 지방자치단체의 행정을 구체적으로 묘사한다면, 재

정적 여력을 바탕으로(자치재정권)으로 주민의 의사에 따른 자기결정에 의한 정책(자치사무)을 입안하고 이를 추진할 수 있는 행정조직(자치조직권)을 구성하여 정책을 추진하게 된다. 이때 이러한 행정행위를 함에 있어 민주적 의사 결정을 통해 형성된 자치법규(자치입법권)를 바탕으로 한다. 다만, 지방자치권은 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 이를 제한하기 위해 「지방자치법」에서는 조례 제정의 한계<sup>5)</sup>를 규정하고 있는데, “법령의 범위 안에서 제·개정되어야 하며, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정하는 경우에는 법률의 위임<sup>6)</sup>이 있어야 한다.”(지방자치법 제22조)라고 규정하고 있다.

지방자치권이 실제 행정에서 어떻게 적용되고 구분될 수 있는지에 대해서는 정책의 유형과 결부하여 살펴볼 수 있다. 정책의 종류에 대한 다양한 연구자들의 관점 중 여기에서는 루이(T. J. Lowi)의 구분을 따르고자 한다. 루이는 분배, 규제, 재분배, 구성 정책 등으로 구분하였다(임승빈, 2005). 각 정책의 유형에 대해 설명하면, 분배 정책은 자원의 투입에 관한 것으로서 경제 정책의 성격이 있으며, 재분배 정책은 자원의 투입으로 얻은 성과를 나누는 것을 의미하므로 사회복지 정책이며, 규제 정책은 행위의 금지에 관한 것이고, 구성 정책은 지방정부의 행정기구 및 조직 운영에 관한 사항을 정하는 정책이라고 할 수

4) 헌재, 2001. 6. 28. 2000헌마 735, 입법부작위 위헌 확인(각하).

5) 자치입법권은 지방자치권 중 별개의 권한이 아니라 지방자치권을 구성하는 요소이므로 자치입법권 제한을 통해 지방자치권을 규율할 수 있음을 보여 준다.

6) “법률의 위임이 있어야 한다.”라는 것을 법학에서는 간단히 ‘법률유보’라고 표현한다.

표 1. 정책 유형과 자치입법권의 관계

정책 유형	법률 유보 여부	법적 근거
분배 정책	불필요	「지방자치법」 제9조 제2항 제3호, 제4호, 제5호 등 산업 진흥, 지역 개발, 교육 문예 진흥 등 보장
재분배 정책	불필요	「지방자치법」 제9조 제2항 제2호 주민의 복지 증진에 관한 사무로 보장
규제 정책	필요	「지방자치법」 제22조 단서, 「헌법」 제37조 제2항
구성 정책	불필요	「지방자치법」 제9조 제2항 제1호 구역, 조직, 행정 관리 등에 관한 사무로 보장

자료: 저자 작성.

있다.

그렇다면, 이러한 정책의 유형과 자치입법권의 한계를 연관 지어 살펴볼 수 있는데, 간략히 제시하면 <표 1>과 같다. 즉, 규제 정책을 제외한 분배 정책, 재분배 정책, 구성 정책 등은 법률 유보 없이 지방정부의 자치법규를 통해 정책을 형성할 수 있다.

이러한 지방정부의 사무에 관해서는 「지방자치법」 제9조 제1항에서 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서는 각 호를 통해 지방자치단체 사무를 예시하고 있다. 다만, 단서를 통해 “법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 하고 있어 법률 우위의 원칙을 천명하고 있다.

#### 나. 국가·자치사무 구분과 성격

공법인에 의한 행정행위로서의 사무는 국가사

무와 자치사무로 구분된다. 이러한 사무 구분 논의가 의미를 갖는 것은, 우리나라는 대륙계법 국가로 분리되는데 이러한 대륙계법 국가의 지방자치단체는 보통지방행정기관<sup>7)</sup>으로서의 역할과 지방자치단체로서의 역할을 동시에 수행하므로 이중적 지위를 가지기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 자치단체로서 수행하는 사무는 자치사무이며, 국가의 보통지방행정기관으로서 수행하는 사무는 국가사무이다. 여기에서 국가사무는 국가가 지방행정청의 장에게 위임한 사무와 지방의회에 위임한 사무로 구분되는데, 전자를 기관위임사무, 후자를 단체위임사무라고 한다. 즉, 지방자치단체의 사무는 통상적으로 자치사무,<sup>8)</sup> 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하며(성낙인, 2014, p. 644) 이에 대한 이론은 없다.

국가사무와 자치사무 간의 차이는 크게 비용 부담, 지방의회의 관여, 국가의 관여, 배상 책임 등 네 가지 기준으로 구분하여 설명한다. 차이를

7) 상대적 개념으로 특별지방행정기관이 있으며, 이러한 유형의 기관은 지방국세청, 지방노동청 등이며 국가사무를 수행한다.  
8) 고유 사무라고도 한다.

표 2. 사무 유형에 따른 법적 관계

구분	자치사무	위임사무	
		기관위임사무	단체위임사무
비용 부담	지방자치단체	국가(위임한 자)	국가(위임한 자)
지방의회	관여 필요	불가	관여 필요
국가 관여	합법성 통제	광범위한 감독권	합법·합목적
배상 책임	지방자치단체	국가(위임한 자)	지방·국가

자료: 한귀현, 최봉석, 최우용. (2004). 지방자치단체의 사무구분체계 및 국가관여법제의 개선방안 연구. pp. 17-39 내용을 표로 정리함.

간략히 정리하면 <표 2>와 같다.

표를 바탕으로 살펴보면, 첫째, 자치사무는 지방자치단체가 스스로의 의사와 책임, 그리고 재정 부담하에서 수행하는 본래의 사무이며, 따라서 이를 고유 사무라고도 한다. 법률적 근거를 살펴보면, 「헌법」 제117조 제1항, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고”에서 찾을 수 있다. 이에 대해 연구자들은 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 귀속시키고 있다고 설명하거나(한수웅, 2012, p. 1265), 지방자치단체의 고유 사무 보장이라고 해석한다(김철수, 2013, p. 1564). 따라서 네 가지 관점을 정리하면 스스로 비용을 부담하고, 지방의회의 관여가 필수적이며, 국가는 이에 대해 합법성 통제만이 가능하며, 사무 처리에 따른 배상 주체도 지방자치단체가 된다.

둘째, 위임사무는 기관위임사무와 단체위임사무 간에 차이가 있는데, 비용은 동일하게 사무를 위임한 자가 부담하나 지방의회는 기관위임사무에 대해서는 관여할 수 없고, 단체위임사무에 대해서는 제한적으로 관여할 수 있다. 국가는 기관

위임사무에 대해 광범위한 감독권이 허용되며, 단체위임사무에 대해서도 지방의회의 관여 사항에 대해 합법·합목적성 관여를 할 수 있다. 배상 책임에서도 기관위임사무는 전적으로 국가가 주체가 되며, 단체위임사무도 이와 유사하나 지방의회의 관여 부분에 대해서는 지방자치단체의 책무가 일부 인정된다.

#### 다. 지방자치단체에 대한 국가의 지도·감독

지방자치단체가 이중적 지위를 가지기 때문에 「지방자치법」 제9장은 국가의 지도·감독에 대해 규정하고 있다. 제166조는 지방자치단체의 사무에 대한 것을 규정하고 있는데, 조언 또는 권고(제1항), 재정 및 기술 지원(제2항)을 할 수 있도록 되어 있다. 지방자치단체 고유 사무의 처리이므로 강제적 요소가 배제되어 있다. 다만, 자치사무라 할지라도 지방자치단체장의 위법·부당한 명령 또는 처분에 대해서는 국가 또는 상급 자치단체가 시정할 것을 명령할 수 있다(제169조 제2항).

제167조는 위임사무에 대한 지도·감독을 규



정하고 있는데, 위임한 자가 포괄적인 지도·감독을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 위임사무에 대해 집행을 명백히 게을리하는 경우에는 직무이행명령을 할 수 있으며(제170조 제1항) 행정대집행도 가능(동 조 제2항)하다.

마지막으로 제168조는 협의·조정을 규정하고 있는데, “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.”(제1항)라고 규정하고 있다. 여기에서 협의·조정 대상은 지도·감독의 범위를 벗어나는 사항(제166조, 자치사무)에 대한 별도 규정으로 봐야 한다. 즉, 자치사무에 대해서는 지방자치단체의 자율권을 인정하기에 지도·감독이 아니라 행정협의조정위원회를 통해 협의·조정하도록 되어 있는 것이다.

#### 4. 사무 구분과 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도

##### 가. 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도의 운영

신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도에 관해 협의 대상, 협의 대상 기관, 협의 기준, 협의 방식 등을 검토하고자 한다.

첫째, 협의 대상은 ‘사회보장’(사회보장기본법 제3조 제1호) 및 ‘평생사회안전망’(제3조 제5호)에 해당하는 제도의 신설·변경 등이다(사회보장위원회 홈페이지, <http://www.ssc.go.kr/menu/>

after/after080100.tiles). 사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득, 서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조 및 사회서비스이며, 공공부조란 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이므로 사회복지 사무 전반을 의미한다.

둘째, 협의 대상 기관은 사회보장제도를 신설하거나 변경하려는 중앙행정기관과 지방자치단체의 장(사회보장기본법 제26조 제2항)이다. 즉, 중앙부처나 지방자치단체 등이 사회복지 관련 사업을 새로 추진하려 하거나 변경하려 할 때는 보건복지부와 협의해야 한다.

셋째, 협의 기준은 신설·변경 사업의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 전달체계 및 재정 등에 미치는 영향 등(사회보장기본법 제26조 제2항)이다. 이에 관해 더욱 구체적인 기준을 살펴보면 크게 사업의 타당성, 기존 제도와와의 관계(유사·중복성 등 검토), 전달체계에 미치는 영향, 재정 등에 미치는 영향, 기타 등 다섯 가지로 구분된다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

마지막으로 협의 방식 및 협의 결과 등에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 협의 방식 개편에 대해 살펴보면, 2017년 이전까지는 동의, 변경·보완, 부동의 등으로 협의 결과를 제시하였으나, 2018년 이후에는 협의 완료 또는 재협의로 개편되었다. 협의 결과를 살펴보면, 2013년 61건에서 2016,

표 3. 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도의 협의 기준

법정 기준	주요 검토 항목
1. 사업의 타당성	- 사업 추진 근거의 명확성(추진 근거) - 지역 문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역 특수성 - 사업 취지와 사업 내용 간 연계성 - 공공재원 투입의 필요성
2. 기존 제도와의 관계 (유사·중복성 등 검토)	- 사회보장제도 중장기 발전 전략과의 부합 여부 - 지원 대상자에 대한 유사 급여·서비스 여부 - 사업 시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과 - 정부와 지자체 사업 간 연계를 통한 보충성 확보
3. 전달체계에 미치는 영향	- 전달체계의 과부하, 분절성 심화에 따른 비효율 여부 - 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성 - 사회보장정보시스템 활용
4. 재정 등에 미치는 영향	- 재원 조달 계획 및 재정의 지속가능성(적정성) - 재정 집행의 효율성
5. 기타	- 특수취약계층의 복지 수요 반영 - 제도 시행 예정 시기의 적절성

자료: 사회보장위원회 홈페이지. <http://www.ssc.go.kr/menu/after/after080100.tiles>에서 2019. 10. 10. 인출.

표 4. 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도의 협의 결과(2018년 6월 기준)

(단위: 건, %)

구분	2013년		2014년		2015년		2016년		2017년		2018년 6월		합계(2017년 이전)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
전체	61	100	81	100	342	100	1,018	100	1,178	100	263	100	2,674	100
동의	53	86.9	53	65.4	221	64.6	841	82.6	1,054	89.5	0	-	2,222	83.1
부동의	2	3.3	22	27.2	47	13.7	37	3.6	24	2.0	0	-	132	4.9
대안 권고	3	4.9	0	0.0	22	6.4	0	0.0	0	0.0	0	-	25	0.9
반려	3	4.9	6	7.4	52	15.2	140	13.8	100	8.5	16	6.1	301	11.3
협의 완료	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	247	93.9	-	-

자료: 사회보장위원회 홈페이지. <http://www.ssc.go.kr/menu/after/after080201.tiles>에서 2019. 10. 10. 인출.

2017년 각각 1018건, 1178건으로 폭발적으로 증가하다가 2018년 전반기까지 263건으로 규모가 감소하였다. 동의 비율은 2014, 2015년 약 65%에서 2017년 약 90%가 되었으며, 2018년 전반기까지 '협의 완료'가 약 94%였다.

지방분권 관점에서 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도에 관해 평가하면, 2018년 6월까지

지 협의 대상 건수가 3099건이고 이 중 지방자치단체에 의한 협의 대상이 2946건으로 전체 협의 대상의 95%에 이른다는 점에서 사회복지 사무에 대한 권한 갈등의 기제로 작용하였다고 보는 것이 타당하다. 특히 동의 비율과 제도 개편 등의 추이를 살펴보면, 관련 법령의 개편이 없었으므로 정권의 정책 방향에 따라 「사회보장기본

법」 제26조를 ‘이현령비현령(耳懸鈴鼻懸鈴)’ 식으로 운영했다는 비판도 가능하다고 본다. 이와 관련하여 다음에서 더 구체적으로 논의하고자 한다.

#### 나. 지방분권 관점에서의 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도

지방분권과 지방자치 일반 법규의 관점에서 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도의 성격을 검토하고자 한다. 이를 위해서는 크게 두 가지 관점에서의 접근이 필요한데, 하나는 사무의 성격에 대한 것이고 다른 하나는 협의·조정 의미에 대한 것이다. 이 글의 연구 방향이 지방분권 관점에서 사회보장사업 협의·조정 제도의 개편 방향을 살펴보는 것이므로, 국가사무와 자치사무 구분에 대한 인식이 필요하다는 것이다. ‘협의·조정 의미’에 대한 고찰은 그 한계를 명확히 하기 위함이다. 만약 「지방자치법」이 중앙정부와 지방정부 간의 기본법으로서 위치하고 이에 따라 「사회보장기본법」이 「지방자치법」상의 ‘협의·조정’이라면 첫 번째 기준인 자치사무에 관한 협의·조정이므로 중앙정부의 관여는 매우 제한적인 것이 된다. 반면, 「지방자치법」 제9조 단서에 따른 “법령에 다른 규정이 있는 경우”로서의 “협의·조정”이라면 한계가 더욱 커질 것이다.

첫째, 지방자치단체의 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 대상 사업의 성격을 검토하고자 한다. 협의·조정 대상이 되는 지방자치단체 사회보장사업의 대부분이 ① 스스로 비용을 부담하고

② 지방자치단체 조례를 통해 형성되며 ③ 사회보장사업은 정책 유형 중 재분배 정책에 해당하므로 별도의 법률유보가 필요하지 않다는 점 등을 고려할 때 자치사무라고 할 수 있다.

둘째, 「사회보장기본법」 제26조의 “협의 및 조정”은 「지방자치법」 제168조의 “협의·조정”과는 다소 성격이 다른 것으로 판단된다. 왜냐하면 「지방자치법」상의 협의·조정은 행정협의조정위원회를 통하는 것인 데 반해 「사회보장기본법」에 따른 “협의 및 조정”은 「사회보장기본법」에 별도의 절차를 두고 있기 때문이다. 또한 「지방자치법」상의 협의·조정은 “사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우”에 한하는 반면 「사회보장기본법」상의 “협의 및 조정”은 제도의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 등을 포괄적으로 검토하도록 되어 있다. 즉, 자치사무에 대한 합법성뿐만 아니라 합목적성에 대한 검토까지 하도록 되어 있다.

양자를 종합하면, 협의·조정 대상이 되는 지방자치단체의 사회보장사업은 자치사무이나 「지방자치법」상의 자치사무 제한을 규정한 제9조 제2항 단서의 “법률에 이와 다른 규정이 있으면”에 해당하는 것으로 보고 별도의 제한을 두는 것으로 이해할 수 있다.

그렇다면 이러한 법령 형식이 적절하다고 전제했을 때 현행 운영 방식의 문제점은 없는가에 대해 검토하고자 한다. 이는 ‘협의’라는 행정작용의 형식에 관한 것과 협의 기준에 관한 것으로 접근할 수 있다.

먼저, ‘협의’라는 행정작용의 성격에 대해 접근하고자 한다. 대법원 판례(99두653, 2000. 10. 13.)를 살펴보면 구 「택지개발촉진법」(법률 5688호) 제3조는 “건설부 장관이 택지개발예정지구를 지정함에 있어 미리 관계 중앙행정기관과의 협의를 하라고 규정하고 있는데 ‘협의’의 의미는 그의 자문을 구하라는 것이지 그 의견을 따라 처분을 하라는 의미는 아니라 할 것이므로 이러한 협의를 거치지 아니하였다고 하더라도 이는 위 지정처분을 취소할 수 있는 원인이 되는 하자 정도에 불과하고 위 지정처분이 당연무효가 되는 하자에 해당하는 것은 아니다.”라고 하고 있다. 즉, 법령에서 ‘협의’라고 규정하는 경우 협의 당사자의 의견을 들으라는 것일 뿐이라는 얘기다. 이와 관련하여 유사 개념으로 ‘합의’가 있다. 일반적으로 협의란, 절차를 거쳐야 한다는 것이 상대방의 동의가 반드시 필요한 것은 아니다. 그러나 ‘합의’는 상호 의견의 합치, 즉 동의를 얻어야 성립되는 의사 결정 행태이다. 따라서 2017년 이전 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도의 협의 결과를 동의, 부동의 등으로 판단한 것은 부적절하며, 이에 2018년 관련 제도 개편은 타당하다고 할 수 있다.

다음은 협의의 기준에 관한 것이다. 만약 ‘협의’를 ‘합의’의 방식으로 운용하고 있다고 하더라도 ‘합의’ 기준이 법령의 위임 정도를 넘어선다면 기준으로 작용할 수 없다는 점이다. 현재 협의 기준에

관해 구체적인 법령의 위임이 없다는 점에서 「지방자치법」에서 정하고 있는 지방자치단체의 권한을 침해해서는 안 될 것이다. 그런데 현재의 협의 기준을 살펴보면, 사업의 타당성 분야에서는 지역 문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역 특수성 등을 기준으로 하고 있고, 재정 등에 미치는 영향 분야에서는 재정 집행의 효율성 등을 주요 검토 항목으로 하고 있다. 「지방자치법」 제9조 제2항 제2호는 주민의 복지 증진에 관한 사무, 제4호 지역 개발과 주민의 생활환경의 설치·관리에 관한 사무 등을 규정하여 주민 복지 및 지역적 사무에 관해서는 지방자치단체의 사무 범위임을 명백히 하고 있다. 또한, 제10조 제3항에서는 사무가 서로 경합하면 “시·군 자치구에서 먼저 처리한다.”라고 규정함으로써 이른바 보충성 원리<sup>9)</sup>를 명확히 하고 있다. 이와 함께 지방자치단체에 대한 지도·감독은 합법성 범위로 제한하고 있는데, 여기에서는 해당 사업의 합목적성뿐만 아니라 사업 추진의 근거 등 절차까지도 협의의 기준으로 하고 있다. 다만, 현재의 협의 기준이 중앙행정기관과 지방자치단체를 분리하고 않고 통합되어 있어 나타나는 문제점으로 볼 수 있다. 즉, 개별 부처의 행위에 대해 법적 근거를 확인하는 것은 기준으로서 타당성을 지닌다는 것이다. 그러나 지방자치단체는 민주적 의사 결정 체계를 통해 스스로 규율을 만들 수 있는 공법인이라는 점에서 현재의 협의 기준은 적절하지 않다고 할 수 있다.

9) 보충성 원리란 유럽 통합의 기본 정신으로서, 가장 낮은 차원의 정부가 스스로 해결할 수 있는 문제를 스스로 해결하고, 그렇지 못한 경우 상급 정부가 보충적 차원에서 문제 해결을 지원할 수 있다는 의미이다.

## 5. 나가며: 지방분권을 고려한 신설·변경 사회 보장사업 협의·조정 제도 개편 방안

결론을 제시함에 앞서 협의·조정 제도의 근거에 있는 인식을 검토할 필요가 있다. 지방자치 분야 이외의 분야 연구자들은 지방분권이 지방자치 강화를 위해 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것이라고 할 때의 정책 방향에 동의하지 않을 수도 있다. 우리나라가 지방자치를 하기에는 좀 더거나, 지방자치가 포퓰리즘의 온상이라거나, 지방자치가 주민의 부문별한 의사 표현으로 행정의 효율성을 저해한다는 주장 등에 근거하여 동의하지 않을 수도 있다고 본다. 협의·조정 제도의 근거에도 이러한 인식이 자리 잡고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이러한 접근은 적절하지 않다고 보는데, 이러한 관점의 근거에는 “주민의 자치의식이 고양되지 않아 지방자치단체장과 지방의회가 해당 지방자치단체의 재정적 여건에 대한 고려 없이 당장의 표를 의식하여 무분별하게 사회보장사업을 추진하고 있다.”라는 편견이 작용하고 있기 때문이다. 하지만 현재의 지방자치단체 운영 상황을 바탕으로 할 때, 이러한 인식은 다소 근거가 부족하다고 본다. 현재 많은 지방자치단체가 채무 제로(zero)를 선언하고 있고, 지방자치단체 채무가 증가할 경우 해당 지방자치단체장의 재선은 매우 어렵기 때문이다. 즉, 지방재정의 운용에서 주민에 의한 민주적 통제가 이루어지고 있다는 방증이다. 따라서 지방자치단체가 재정 여건을 무시하고 무리하게 사회복지사업을

추진할 가능성은 극히 낮다. 또한 일부 지방자치단체가 방만한 재정 운용으로 인해 재정 파탄이 일어나더라도 이를 위해 보건복지부나 개별 부처 차원에서 지방재정 운용에 관여하는 것은 매우 부적절하다. 이와 관련하여 「지방재정법」 재정 분석 및 진단(제55조), 재정위기단체와 재정주의 단체의 지정 및 해제(제55조의2) 등을 통해 엄격하게 관리되고 있으며 현재 행정안전부가 정한 기준에 따른 재정위기·주의단체가 존재하지도 않기 때문이다.

사회보장사업 협의·조정 제도의 개편 방향에 대해 제시하면, 사회보장사업 협의·조정 제도는 법률에 따른 공법인에 의한 행위이므로 이러한 행위는 법령에 의해야 함과 동시에 법령이 위임하고 있는 행정청의 재량 범위에서는 대통령의 리더십을 따라야 한다. 즉, 국정과제에서도 나타나듯이 대통령의 의지가 지방분권의 적극적 추진이라면 이를 반드시 고려하여 운영 방향을 설정할 필요가 있다고 본다.

지방분권을 고려한 신설·변경 사회보장사업 협의·조정 제도 개편 방안으로는 크게 법령 개편, 운영 방식 개편 두 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 법령 개편이란, 「사회보장기본법」 제26조의 개정을 통해 중앙행정기관과 지방자치단체의 협의·조정 방법을 별도로 정할 필요가 있다는 것이다. 이는 앞서 지적한 다양한 한계 외에도 사회복지 사무에서 중앙행정기관과 지방자치단체 간 성격적 차이가 있기 때문인데, 중앙정부의 사회복지지는 거주하는 지역과 관계없이 국민 전체에



대해 동일한 복지를 제공해야 하나 지방자치단체는 지역적 여건을 고려하여 다른 지역과 차별적인 복지서비스를 제공할 수 있다. 따라서 협의·조정 방법과 기준이 달라야 할 것이기에 제26조를 개정해 중앙행정기관 간의 협의 내용 및 방식과 지방자치단체와의 협의 내용 및 방식을 구분할 것을 제안한다. 또한 대통령령 등으로 규정될 지방자치단체와의 구체적인 협의 과정 및 기준 등에 대해서는 합법성 관여 수준으로 한정할 필요가 있다.

둘째, 사회보장사업 협의·조정 제도의 운영 방식에 관한 것으로서 정책 목적 실현을 위한 사전적 협의와 함께 사후적 조언·권고로 확대할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 사회보장사업 정책 목표 달성을 위한 바람직한 방향 제시를 목적으로 한 사전 협의가 되어야 하며, 정책 집행에 따른 효과를 분석하고 더 바람직한 방향을 제시할 수 있는 사후적 지원이 함께 이루어져야 한다는 것이다.

제언을 종합하면, 법령 개정을 통해 지방자치단체가 스스로의 규율과 재원을 바탕으로 지역실정에 부합하는 사회보장사업을 추진하기 위한 협의 제도로 개편되어야 하며, 정책 목적 달성을 위한 사전 협의와 함께 사후적 지원도 고려되어야 한다. 다만, 이 과정에서 지방분권의 이념을 고려하여 지방자치단체의 자기결정권을 보장해야 할 것이다. ㉮

## 참고문헌

- 곽채기. (2005). 지방재정확충을 위한 지방세계 개선방안. 한국지방재정학회 세미나 자료집. pp. 1-31.
- 김석태. (2013). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 지방정부연구, 19(4), 1-24.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정: 지방분권 이론의 정립을 위한 시론. 한국행정학보, 24(3), 1373-1398.
- 김재훈. (2007). 참여정부 정부간 재정관계의 주요쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로. 지방정부연구, 11(3), 201-219.
- 김철수. (2013). 헌법학신론. 서울: 박영사.
- 김현아. (2008). 정부간 재정관계의 재정립: OECD 주요국가의 보조금 운용사례를 중심으로. 재정학연구, 1(1), 187-210.
- 사회보장기본법, 법률 제15885호 (2018).
- 사회보장위원회 홈페이지. <http://www.ssc.go.kr/menu/after/after080100.tiles>에서 2019. 10. 10. 인출.
- 성낙인. (2014). 헌법학. 파주: 법문사.
- 오재일. (2007). 정부간 관계론(IGR)의 모델과 어프로치. 한국지방자치학회 학술대회.
- 임승빈. (2005). 지방자치론. 서울: 법문사.
- 전상경. (2000). 지방분권과 중앙-지방정부간 재정관계 재음미. 지방정부연구, 4(2), 91-110.
- 정진현. (1996). 자치재정권과 정부간관계의 과제. 한국지방자치학회보, 8(4), 61-85.
- 최병대. (2013). 중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권. 의정연구, 19(1), 5-38.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 지방정부연구, 17(2), 369-389.

- 한귀현, 최봉석, 최우용. (2004). 지방자치단체의 사무구분체계 및 국가관여법제의 개선방안 연구. 서울: 한국법제연구원.
- 한수웅. (2012). 헌법학. 파주: 법문사.
- 허영. (2013). 한국헌법론. 서울: 박영사.
- Rhodes, R. A. W. (1983). Control and power in central-local government relations, Aldershot: Gower Publishing Company. pp. 14-34.
- Ahmad, E., Brosio, G., & Tanzi, V. (2008). Local service provision in selected OECD countries: Do decentralized operations work better?. IMF.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). The power of tax: Analytical foundation of a fiscal constitution. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wright, D. S. (1988). Understanding intergovernmental relations. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Faguet, J. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3), 867-893.
- Griffith, J. A. G. (1966). Central departments and local authorities. London: Allen & Unwin. pp. 17-18.
- Manor, J. (1999). The political economy of democratic decentralization. World Bank, Washington, DC.
- Oates, W. (1972). Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- O'Neill, K. (2005). Decentralizing the state: Elections, parties, and local power in the Andes. New York: Cambridge Univ. Press.
- Peterson, P. (1981). City limits. Chicago: The University of Chicago press.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Smith, B. (1985). Decentralization: The territorial dimension of the state. London: Allen & Unwin.